JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 12/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 154/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: copia electrónica, registros, artículo 18.1 c) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0528 Fecha: 12/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de noviembre de 2024 el reclamante solicitó a PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Se solicita una copia electrónica de todos los registros de salida de puertos del estado, dependiente del ministerio de transportes, que tuvieran relación con asuntos promovidos por el solicitante o en relación a responder y contestar a registros de entrada que resuelven cuestiones que le afectasen o que le incumbían.

   Entre las fechas 01/01/2018 y 01/11/2024, se solicita:

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

1/ Se entregue información en formato electrónico, preferiblemente en fichero Excel una tabla que incluya los siguientes datos (como columnas):

- Código del registro de salida (referencia interna)

- Código csv del registro de salida (referencia al Código electrónico de acceso al documento original)

- Formato de salida (2 posibles opciones: 1.- impreso enviado por carta / 2.- electrónico pdf firmado y enviado por dehu)

- Destinatario

- Formato de recepción (2 posibles opciones: 1.- comunicación / 2.- notificación)

- Fecha de firma del escrito del registro de salida

- Persona y cargo que firma el escrito del registro de salida

- Fecha de salida del registro de salida

- Fecha de recepción del registro de salida

-Registro de entrada origen y/o causa del registro de salida por cada uno de los registros de salida

2/ copia en fichero pdf de todos los escritos/registros de salida.»

2. Mediante resolución de 14 de enero de 2025, Puertos del Estado responde lo siguiente:

«(...) 2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque éste la ha elaborado, o bien, porque obra en su poder por haberla obtenido en el ejercicio de sus funciones, en el desarrollo de las competencias que tiene atribuidas. Sensu contrario, la LTAIBG no ampara

R CTBG
Número: 2025-0528 Fecha: 12/05/2025

solicitudes que supongan la elaboración de un documento ad hoc, como se pide en la presente solicitud, por cuanto el objeto de la LTAIBG viene referido a documentación pública existente y que esté disponible, lo que es distinto a reconocer el derecho a que la Administración produzca información que antes no tenía, analizando, agregando, interpretando y revisando la misma. Es decir, que la solicitud tal y como se plantea supondría una labor de reelaboración que debería inadmitirse con base en el artículo 18.1c).

No obstante lo anterior, y en aras a favorecer la transparencia, en anexo adjunto se concede el acceso a la información disponible en la aplicación del Registro de Puertos del Estado, en aquellos asuntos que hayan sido instados por el solicitante en este Organismo, por cuanto son los únicos asuntos sobre los cuales puede realizarse una búsqueda en dicha aplicación .

Con base en lo anterior, este organismo público RESUELVE:

CONCEDER EL ACCESO a la información disponible en la aplicación del Registro de Puertos del Estado, en los términos señalados en esta resolución.»

3. Mediante escrito registrado el 20 de enero de 2025, el interesado interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que la información es incompleta, por lo que solicita que Puertos del Estado:

   «(I) Proporcione toda la información de registros de salida desde 2018 hasta 2024, incluyendo aquellos dirigidos a terceros y los enviados en formato impreso. Ajuste el fichero Excel para que refleje fundamental y principalmente los registros de salida, conforme a las especificaciones detalladas en mi solicitud original.

   (II) Entregue las copias en PDF de todos los registros mencionados.(...)».

4. Con fecha 21 de enero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 11 de febrero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG
Número: 2025-0528 Fecha: 12/05/2025

«(...) 1. El reclamante considera que no se ha contestado a su solicitud por cuanto no se han incluido aquellos registros de salida que no han sido instados por su persona, sino por otros organismos como, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, en relación con quejas formuladas por el reclamante en cuestiones del ámbito competencial de la Autoridad Portuaria de Santander.

A este respecto nos reiteramos en nuestra resolución indicando al reclamante, que la aplicación del Registro de Puertos del Estado no permite el tipo de búsqueda que plantea, esto es, una búsqueda que incluya asuntos provenientes de otros organismos, cuyo contenido pueda afectar al reclamante. Es decir, lo que permite la aplicación, es la búsqueda de registros en los que, en el apartado solicitante, destinatario o asunto, figure su nombre.

Para realizar una búsqueda como plantea el reclamante, habría que mirar uno a uno los registros de salida en el período solicitado y examinar el contenido de cada uno de los documentos que se incluyen en el registro de salida, a fin de determinar si éstos afectan a su persona. Esto claramente supone una labor de reelaboración que no resulta amparada por la LTAIBG (art. 18.1c).

Además, el reclamante indica que "no se han proporcionado las copias en PDF de los registros de salida". Pues bien, lo que se le ha proporcionado, son los registros de salida disponibles en un formato Excel, tal y como los solicitaba. Si lo que quería, como parece intuirse de su reclamación, es el documento que se le envió en cada registro de salida, debió pedirlo así, ya que lo que reitera en su reclamación es que se entreguen "las copias en PDF de todos los registros mencionados", lo que es distinto de pedir que se le entreguen los documentos que se le enviaron.

Llegados a este punto resulta necesario recordar que el contenido de las solicitudes de información presentadas al amparo de la LTAIBG debe ser incardinado dentro de las finalidades perseguidas por dicha Ley, cuyo Preámbulo señala lo siguiente: (...)

En efecto, tal y como se desprende de su Preámbulo, la ratio iuris o razón de ser de la LTAIBG, es el control de la actividad pública y la rendición de cuentas, lo cual excluye la utilización de esta Ley para la satisfacción de cuestiones de interés particular.

R CTBG
Número: 2025-0528 Fecha: 12/05/2025

Por ello, ante cualquier petición de documentación pública, se deberá analizar, si puede incardinarse en la finalidad antes citada, y servir para comprobar cómo se toman las decisiones en la Administración, o cómo actúan los representantes públicos. Es decir, que la información solicitada sirva de control público o de rendición de cuentas. De lo contrario, dichas peticiones deberían calificarse como abusivas, en virtud del artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

Por su parte, la LTAIBG reconoce expresamente la posibilidad de acceso a información pública por un mero interés privado, cuando dicho interés privado justifique el acceso. En efecto, el artículo 14.2 de la LTAIBG dispone: (...).

Pues bien, se considera que las peticiones del solicitante no cohonestan con la finalidad perseguida por la LTAIBG, por cuanto todas sus solicitudes derivan de la extinción de su relación laboral con la Autoridad Portuaria de Santander, asunto que dispone de las vías de impugnación correspondientes, no pudiendo utilizarse la LTAIBG como una instancia alternativa de impugnación para resolver un conflicto laboral entre el reclamante y dicho organismo.

No obstante lo anterior, dado de que se trata de documentos presentados o recibidos por su persona y que, por tanto conoce, se concede el acceso a los mismos en el anexo a estas alegaciones.»

5. El 12 de febrero de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 21 de febrero de 2025 en el que solicita al Consejo que:

«1. Desestime las alegaciones presentadas por Puertos del Estado, por ser infundadas y contrarias a la LTAIBG.

2. Declare que la solicitud no es abusiva, garantizando el derecho del reclamante al acceso a la información pública.

3. Requiera a Puertos del Estado la entrega completa de la información solicitada, en los formatos indicados en la solicitud (incluyendo EXCELs y PDFs).

4. Advierta a Puertos del Estado de que la negativa reiterada al acceso puede constituir una vulneración de los principios de transparencia y buena administración y que se remita lo solicitado tanto en formato EXCEL incluyendo la información sobre los tipos de envío efectuados, siguiendo las instrucciones claras

R CTBG
Número: 2025-0528 Fecha: 12/05/2025

y concisas dadas en la solicitud, así como TODAS las copias en formato PDF de los documentos originales enviados, que ha de incluir las cartas en papel remitidas.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la copia electrónica de

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0528 Fecha: 12/05/2025

todos los registros de salida que Puertos del Estado haya realizado en relación con el solicitante entre el 1 de enero de 2018 y el 1 de noviembre de 2024.

El organismo requerido consideró en su resolución que la petición, tal y como se planteaba, debía inadmitirse en aplicación del artículo 18.1.c) LTAIBG por implicar una tarea de reelaboración; no obstante, concedió el acceso a la información disponible en su registro.

El reclamante considera que la información es incompleta y no se ajusta al formato indicado.

4. Sentado lo anterior, y partiendo de la premisa de que Puertos del Estado, en su resolución inicial, facilita la información que consta en su aplicación (14 registros de entrada y 11 de salida referidos a aquellos asuntos instados por el reclamante en el organismo), corresponde analizar si resulta aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración».*

   Por lo que concierne a la concurrencia de esta causa—que permite inadmitir aquellas solicitudes de información que requieran de una acción previa de reelaboración-, es necesario tener presente que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)».*

   Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»,* que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

R CTBG Número: 2025-0528 Fecha: 12/05/2025

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública.*

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. En este caso, Puertos del Estado pone de manifiesto, tanto en su resolución como en las alegaciones posteriores, que su aplicación no permite la búsqueda de asuntos provenientes de otros organismos; por lo que habría que examinar uno por uno todos los registros de salida con el fin de determinar cuáles afectan al solicitante.

   Esta argumentación y las circunstancias concurrentes en el caso justifican, a juicio de este Consejo, la aplicación de la causa de inadmisión invocada, teniendo en cuenta cómo está planteada la solicitud (que implicaría la elaboración de un informe *ad hoc* en el que constara, en columnas, los códigos de registro de salida de referencia interna, código seguro de verificación, formato de salida y recepción, destinatario, formato de recepción, fecha de firma del escrito de registro de salida, persona firmante y cargo, fecha de salida y recepción y, por último, registro de entrada origen y/o causa del registro de salida por cada uno de los registros de salida), así como el período de casi 7 años al que se refiere (del 1 de enero de 2018 al 1 de noviembre de 2024).

   No puede desconocerse, a mayor abundamiento, que este Consejo ya se ha pronunciado en asuntos similares confirmando la procedencia de la aplicación de la causa de la inadmisión cuando lo que pretende requiere de la elaboración de un informe *ad hoc,* hecho a propósito para la persona solicitante. Así, ocurre, por ejemplo, en la R CTBG 100/2023, de 21 de febrero, respecto de la pretensión de acceder a los datos relativos a las fechas de entrada y resolución de solicitudes de

R CTBG
Número: 2025-0528 Fecha: 12/05/2025

IMV; resolución en la que se puso de manifiesto que *«el desglose solicitado implica la realización de un informe ad hoc para el solicitante que supone una carga de trabajo desproporcionada —al tratarse de una información relativa a 1.977.173 solicitudes, que implica llevar a cabo una ingente tarea que afecta al normal funcionamiento de la actividad del Departamento ministerial— respecto del interés público existente en la divulgación de la información.»*

6. En consecuencia, de acuerdo con los razonamientos expuestos, ha de considerarse aplicable la causa de inadmisión invocada y procede la desestimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG Número: 2025-0528 Fecha: 12/05/2025